



## 房产税再分配效应和税制设计

刘学良

**近**两年，随着全国统一的不动产登记信息管理基础平台实现全国联网，为推进房产税改革扫除关键技术障碍，政府工作报告近两年连续提出要“推进房产税立法”，措辞从“稳妥推进”变为“稳步推进”，因此房产税改革有所提速，引起人民的普遍关切。房产税改革涉及方方面面的利益，在税制设计中需充分考虑到房产税的再分配效应，以保障居民的居住权利，取得改革的最大公约数。

### 房产税的累退性和考虑到公共服务价值后的累进性

从世界范围来看，由于房产税的征收额一般是按照财产价值的固定比例征收，总体而言是固定比例税，同时，又因为房地产的消费和投资也存在随收入增长而边际消费（投资）倾向递减的规律，因此，房产税总体呈现累退性（税负随收入的增加负担变小），理论上会扩大收入分配差距。当然，房产消费（投资）的边际倾向递减规律一般要弱于食品等一般消费品，

因此房产税的累退性应小于一般商品的消费税。累退性意味着穷人缴纳的房产税占其收入的比例高于富人，从而使得收入分配差距扩大。

从美国等国家的房产税实践看，也是与以上理论判断契合的。以美国为例，根据戴维斯等学者对美国税收体系收入分配效应的研究，在美国的地方税收中，销售和消费税、房产税都呈现明显的累退特征，低收入阶层的有效税率明显高于高收入阶层。其中，销售和消费税的累退性又明显大于房产税，收入最低的20%阶层家庭消费税的有效税率为7.1%，而收入最高的1%阶层消费税的有效税率降至0.9%，最低最高的税率差异为6.2%；收入最低的20%家庭的房产税有效税率为3.7%，而收入最高的1%阶层房产税的税率为1.4%，最低最高的税率差异为2.3%。所以，以消费税和房产税为主的美国地方政府税收整体呈现累退特征。一些常见的针对穷人和弱势群体的税收豁免政策则会在一定程度上降低房产税的累退性。

目前，我国尚未正式推出房产税制度，

税制如何设计未知，因此难以提前判断我国房产税的收入分配效应，若参考国际经验，则可能同样也会是累退税。有个别研究（例如詹鹏和李实发表于《经济学动态》的文章《我国居民房产税与收入不平等》）用上海和重庆的税制进行分析，发现我国房产税有累进性，因此降低了分配差距，这主要是因为上海和重庆的试点实行了十分特殊的政策，只针对少数高档住宅，且采取了累进的税率结构。即使这样，其研究发现房产税的再分配效应也只有个人所得税的21%~41%。因此，不能用上海和重庆十分特殊的房产税试点来推测全面开征房产税的再分配效果，除非使用累进税率，否则房产税必然扩大收入不平等。

同时，不能只看到征收房产税带来的居民税收负担，房产税是取之于民再用于民的，从国际经验看，房产税在很大程度上是一种受益税，普遍被用于地方政府提供公共产品和服务。对于每个家庭来说，开征房产税是好是坏，除了纳税多少外，还需考虑纳税之后能够获得多少公共服务益处。因此，即使在征收环节房产税具有累退性，也并不必然降低低收入家庭的福利。综合考虑纳税和公共服务收益的综合作用，才构成了房产税对不同家庭的最终再分配效应。

因为绝大多数公共服务不具有排他性，任何市民都有权享用（当然，现实中公共服务的价值分配在居民中必然有差异，如公共道路对有车家庭的价值会大于无车家庭），因此，可以假设征收房产税后，地方政府用于提供公共服务的价值在居民间是平均分配的，且公共服务价值的总额等于房产税总纳税额。这种情况下，居民的净福利为公共服务价值减纳税额，可以证明，这时房产税反而是累进的，降低了居民间的福利差异。若考虑到房产税带来的公共服务价值，则低收入群体反而能从中获得收益，高收入群体则会有福利净损失。净福利为零的临界点恰好是持有房产量与社会均值相同的那一点。

当然，以上是一个十分简化的分析。

目前，对于有关房产税的收入分配效应，特别是对于当考虑到公共服务价值后的分配效应尚缺乏深入的研究，因为公共服务的价值较难测量，而且假设每人得到的公共服务价值相同缺乏足够依据。

## 房产税在房产所有者和租客中的转嫁和再分配效应

在研究和政策设计中，必须清楚有一部分居民的住房需求是通过租赁而不是买房实现的。虽然房产税的纳税人是房产的所有者，但当房屋被出租而不是自住时，理论上房产税就可以转嫁到房租上去。因此，租户也是房产税的承担者，最终的税负承担要看税负转嫁的程度。

出租房屋的税负转嫁涉及收入分配问题。特别是，一般而言，房产的租赁者相比所有者的收入更低，因此，如果税负转嫁得越多，那么理论上就会恶化居民的收入分配差异。而根据税收转嫁的基本原理，供需弹性是影响税负转嫁最直接的因素。一般说来，对商品课征的税收往往向没有弹性的方向转嫁，税负转嫁与供需弹性存在方向相反的关系。需求弹性越大，税负越向供给者转嫁；供给弹性越大，税负越向需求者转嫁。这是税负转嫁的一般法则。落实在住房上，对租客而言，由于居住需求是刚性的生活必需品，而且缺乏相关替代品，因此需求价格弹性可能相对较小，因此，针对住房的房产税可能在相当程度上会转嫁到租户身上。而对于住房的所有者，房产税也会通过房价资本化影响房产价格。

目前有关我国房产税的税制设计中，有一种意见影响广泛，即为了保护普通居民的基本住房需求，避免伤害刚需群体和加大收入分配差距，房产税应按套数、面积等指标进行减免，如首套房免征、一定面积以下免征等。但是，这种意见忽视了三个问题：一是税收豁免条款会制造大量的策略性避税逃税行为；二是从数据看，目前我国的家庭多数只有一套住房，持有多个住房的是少数，因此首套房免征的政

策会导致税基大大缩小；三是只拥有一套住房的家庭实际并不是社会中最穷的群体，买不起房的租户才是社会中最穷的人，若采取首套房免征或一定面积以下免征的政策，可能导致最终税负主要由租户承担的情况，这将进一步恶化收入分配差距。

目前我国城镇居民中以自有住房者为主，租房者群体本身相对较小，并且普通民众缺乏税收转嫁的基本知识，不一定能认识到房产税收会被转嫁到租户身上的问题，特别是租户的受教育程度较低，也缺乏在互联网上发声参与政策讨论的能力，导致租户的利益没有被充分代表。因此，这更需要我们的政策部门深入研究，站在客观的立场，分析不同税收制度对收入分配的实际影响，从而制定科学合理的政策。

参考美国、英国、德国、日本等国的房产税政策，笔者认为，税收豁免条款更应根据房子所有者的情况（如是否贫穷、是否属于社会中的困难人群、弱势群体，交税是否存在困难），依据税收的量能负担原则来制定，减轻困难群体、弱势群体的住房负担，而不应根据拥有房子的情况来制定（如首套还是二套、房子面积大小、价格高低）。

## 房产税税制设计的几点建议

第一，“宽税基、低税率、严征管”应是房产税改革的长期方向。

从国际经验看，凡是房产税政策实行比较成功的国家或地区，普遍采取“宽税基”的做法，对社会中的不动产普遍进行评估和征税，然后再对部分特定财产类型、部分特定人群减免征收房产税。“宽税基”又是“低税率”的前提条件，房产税是一个征管成本相对高的税种，我们既要降低平均的征管成本，考虑税收的成本收益问题，又要让房产税充分发挥作用，同时又不让居民负担过重，保持相对低的税率，那么就必须坚持“宽税基”原则，从而在同样的总税收收入下，降低平均税

率。“严征管”也是房产税改革的题中之意，应做到依法征税，严格征税，明确不动产所有者的纳税义务，当所有者拒不履行纳税义务时，在什么样的条件下应接受什么样的处罚。

国内的学者对房产税税制设计有不同意见，部分学者不支持“宽税基”的观点，不主张普遍开征房产税。例如，有学者认为“房产税美国式的普遍征收不合国情”，房产税应“只调节高端”；有学者认为“房产税不应成为普遍征收的税种”“而只能是个人住房调节税或叫做住房消费奢侈税”。

当然，一些学者的初衷部分是为了降低因开征房产税而在社会中引起的不稳定因素，担心因改革而可能引发的公共风险。但是，首先，或许降低阻力不见得一定要通过只“高端征收”实现，一个适当的低税率也可以在很大程度上降低社会阻力。其次，窄税基的房产税常常意味着居民可以通过改变自身的购买行为进行避税，并催生类似假离婚等逃税行为，造成住房市场和社会产生结构性扭曲。再次，租房者才是相对更加贫穷和弱势的群体，如果没有一些富裕群体有二套、三套乃至更多房子，又哪里来的租住的房源呢？如果施行窄税基政策，反而可能令承担税负者变成社会中更加贫穷的租房人群。

第二，对特定群体、特定物业采取税收减免优惠政策是通行做法。

“宽税基 + 合理的税收减免优惠政策”是美国等国家房产税的通行做法，减免政策总体分为对特定物业和特定群体的减免两类。其中，对公共设施、保障性住房等，实行减免可以降低税收体系运行成本、保障和鼓励公共设施和提供的提供、推动房地产业的可持续发展。而对特定群体的减免，主要是对社会中的低收入者、弱势群体进行定向减免，以保障他们的居住权利、降低其生活负担。■

作者单位：中国社会科学院经济研究所

（责任编辑 许小萍）